

Le Nouveau Management Public : outil de performance des organisations publiques

New Public Management: a performance tool for public organizations

Souad Bartiche, (Doctorante)

*Laboratoire d'Etudes et de Recherches Appliquées en Sciences Economiques
Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales
Université Ibn Zohr d'Agadir, Maroc*

El Houssaine Erraoui, (Enseignant-chercheur)

*Laboratoire d'Etudes et de Recherches Appliquées en Sciences Economiques
Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales
Université Ibn Zohr d'Agadir, Maroc*

Adresse de correspondance :	Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Université Ibn Zohr Maroc (Agadir) 80000 Tél : +212(0) 528217808/ fax : +212(0) 528232820. souad.barty@gmail.com
Déclaration de divulgation :	Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.
Conflit d'intérêts :	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
Citer cet article	Bartiche, S., & Erraoui, E. H. (2021). Le Nouveau Management Public : outil de performance des organisations publiques. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 2(6-1), 227-246. https://doi.org/10.5281/zenodo.5730588
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

DOI: 10.5281/zenodo.5730588

Received: November 01, 2021

Published online: November 27, 2021

Le Nouveau Management Public : outil de performance des organisations publiques

Résumé

Souvent qualifiées d'inefficaces et moins rentables, les organisations publiques font preuve pendant des années d'énormes dysfonctionnements et de déficiences en raison de leur nature organisationnelle et de la finalité de leur institution (Charreaux, 2006). Par conséquent, l'amélioration de leurs performances reste un défi majeur pour les décideurs et les praticiens du développement. Au cours des dernières années, dans le but d'améliorer la gouvernance et la performance de nombreux pays de l'OCDE se sont engagés dans un processus de modernisation de leur gestion publique. Depuis, la logique d'action du secteur public a connu des évolutions considérables en passant du vieux paradigme traditionnel de « l'administration publique » ou paradigme « wébérien » à un « nouveau management public » ou nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2006). Dans la même voie durant la décennie 2000, les efforts de la réforme administrative ont pris de l'ampleur par le gouvernement marocain en tant que moyen d'améliorer la performance de ces organisations publiques. Cet article donne un aperçu sur l'évolution de l'approche du NMP, de la combinaison des facteurs de changement et des potentiels et défis de sa mise en œuvre. Il a mis l'accent sur le lien présent entre les réformes notables et la performance du secteur public.

Ce travail proposé vise à délimiter les contours et domaines où la pratique du Nouveau Management Public constitue un support précieux au développement des performances. Le but étant de fournir une réflexion théorique, sur la nouvelle gestion publique constituant ainsi un cadre de référence approprié pour l'instauration d'une politique claire, réaliste et réalisable en matière de management de l'organisation publique.

Mots clés : Paradigme wébérien, Nouveau Management Public, performance, réforme administrative.

Classification JEL : H11

Type de l'article : Recherche théorique

Abstract

Often described as inefficient and less profitable, public organizations have shown enormous dysfunction and deficiencies for years because of their organizational nature and the purpose of their institution (Charreaux, 2006). Therefore, improving their performance remains a major challenge for policy makers and development practitioners. In recent years, with the aim of improving governance and performance, many OECD countries have embarked on a process of modernizing their public management. Since then, the logic of action of the public sector has undergone considerable changes, moving from the old traditional paradigm of "public administration" or "Weberian" paradigm to a "new public management" or new public governance (Osborne, 2006). Along the same lines during the 2000s, administrative reform efforts gained momentum by the Moroccan government as a means of improving the performance of these public organizations. This paper provides an overview of the evolution of the NMP approach, the combination of drivers of change, and the potentials and challenges of its implementation. It focused on the current link between significant reforms and public sector performance. This proposed work aims to delimit the contours and areas where the practice of New Public Management constitutes a valuable support for performance development. The aim is to provide a theoretical reflection on the new public management, thus constituting an appropriate frame of reference for the establishment of a clear, realistic and achievable policy on the management of the public organization.

Keywords: Weberian paradigm, New Public Management, performance, administrative reform.

JEL classification: H11

Paper type: Theoretical Research

1. Introduction

Souvent qualifiées d'inefficaces et moins rentables, les organisations publiques font preuve pendant des années d'énormes dysfonctionnements et de déficiences en raison de leur nature organisationnelle et de la finalité de leur institution (Charreaux, 2006, Grout et Stevens, 2003). Plusieurs pays optent pour les privatisations de leurs entreprises publiques, ce qui mène à s'interroger d'une part sur le rôle de l'État dans l'économie (en raison de son échec dans divers domaines) et d'autres parts si les entreprises privatisées sont toujours plus performantes que les entreprises d'État dans des secteurs stratégiques et des environnements concurrentiels spécifiques. Même si les réponses à ces questions favorisent la propriété privée, la question doit encore être posée. La littérature théorique et empirique révèle une plus grande ambiguïté sur les mérites de la privatisation et de la propriété privée. « Cette réalité paradoxale est encore accentuée lorsqu'on établit un parallèle entre, d'une part, le secteur privé rendu efficient et compétitif grâce à un modèle de gestion organisé autour des notions de suivi, de contrôle et d'incitation, et, d'autre part, le secteur public, en particulier l'Administration publique, qui souffre d'une faible gouvernance et d'une productivité insuffisante ». Les organisations publiques doivent changer pour s'adapter à un environnement commercial en constante évolution, elles doivent « accepter qu'elles doivent faire face à la réalité du changement pour réussir » (Karp 2005, p. 88). Un intérêt croissant a été accordé à l'administration publique pour accompagner les évolutions de l'environnement et contribuer à améliorer le travail et la performance de ces organisations.

Dans les économies émergentes et en transition, le Nouveau Management Public a été fortement préconisé par la plupart des institutions financières internationales, y compris la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) comme moyen de mettre l'accent sur la bonne gouvernance, de lutter contre la corruption et d'établir une fonction publique méritocratique (Simonet, 2011).

Néanmoins, ces dernières années, les idées de gestion du secteur privé ont été introduites de manière jusqu'alors inconnue dans la sphère publique, et dans tous les domaines des politiques publiques : de santé, d'éducation, aux transports, à la sécurité, et aussi aux services gouvernementaux. L'hypothèse centrale était que les pratiques de type commercial amélioreraient à la fois l'efficacité et l'efficacité des organisations publiques (Alford et Hughes, 2008).

Suivant le même objectif d'améliorer la performance du secteur public, de nombreux pays de l'OCDE se sont engagés dans un processus de modernisation de leur gestion publique. La logique d'action du secteur public a passé du vieux paradigme traditionnel de « l'administration publique » ou paradigme « wébérien » à un « Nouveau Management Public (NMP) » ou la nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2006). Le NMP est devenu un modèle international standard de la réforme de l'administration publique.

En effet, depuis le début des années 80, la gestion des affaires publiques a connu un soi-disant changement de paradigme (Charih et Landry, 1997). Il s'agit en effet des transformations structurelles sur les plans organisationnels, managériaux, numériques et éthiques au sein du gouvernement, d'une révision générale du mode de fonctionnement des administrations publiques et de la remise en question du rôle de l'État. Dans la visée de doter l'administration publique de nouveaux modes de gestion combinant flexibilité, réactivité et mutabilité, une grande variété de réformes du NMP ont été adoptées par le gouvernement. S'alignant avec les diverses évolutions des pratiques internationales, plusieurs chantiers de réformes ont été lancés par le gouvernement Marocain pour moderniser sa gestion publique et consolider la gouvernance des établissements et entreprises publics en vue d'assurer une meilleure mise en œuvre des politiques et stratégies publiques.

Le but ultime est de mieux répondre aux exigences de l'environnement national et international et d'atteindre la performance organisationnelle à travers une efficacité socio-économique, la mise en place d'une administration au service du citoyen et de l'entreprise, responsable de la continuité des services publics soumis aux normes de la qualité et servant l'intérêt général.

Ce travail vise à délimiter les contours et domaines où la pratique du Nouveau Management Public constitue un support précieux au développement des performances des organisations publiques : et de tenter de répondre à la question suivante : **les premières tentatives de modernisation administratives orientent-elles les administrations publiques vers la performance et l'efficacité ?** Il nous a paru donc intéressant de réfléchir à la pertinence de cette question, en effectuant un survol des points phares qui ont marqué l'évolution et les pratiques du NMP.

A cette fin, dans la première partie, nous analysons le rapprochement de deux types de management différents (public/privé) afin de proposer un « management générique » adapté et adaptable à toute forme d'organisation. Dans la partie 2 nous décrivons l'évolution des réformes de gestion allant de la bureaucratie du 20^e siècle (modèle wébérien) à la modernisation administrative marquant ainsi la transition de l'administration publique traditionnelle au NMP. Nous examinons dans la partie 3 l'expérience de la réforme administrative marocaine et l'appréciation de la performance des organisations publiques.

2. Convergence du Management public/privé

Alain Thiétart en 1999 définit le concept du management comme étant une action, un art ou une manière de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement, de la contrôler, pouvant être appliqués à une entreprise publique, ainsi qu'à une entreprise privée, à but lucratif ou non (cité par Zampiccoli, 2011). La gestion correspond, à l'origine, à l'administration des organisations, « notre société est celle des organisations, pas des marchés, les organisations constituent des moteurs de la richesse et de l'ordre social qui doivent être gérées » (Spender, 2007). La gestion, qu'elle soit publique ou privée, a un rôle important à jouer dans notre bien-être économique, social et politique et les conséquences de la gestion sont considérables (Ghoshal 2005 ; Khurana 2007). La gestion implique la coordination de l'effort humain et des ressources matérielles pour atteindre les objectifs organisationnels (l'objectif de toute entreprise est atteint grâce à l'utilisation des ressources avec la manière la meilleure et la moins chère). Or, la notion du management public a fait l'objet de plusieurs controverses, elle associe deux contextes contradictoires, elle confronte à la fois le secteur privé et le secteur public soit le libéralisme et le socialisme. Sur cette base, une délimitation entre secteur public et privé doit s'imposer pour permettre de rapprocher deux idéologies opposées. « Il implique d'explicitier les fondements et les finalités de l'action publique, tout autant que ses conditions et ses enjeux. » (Bartoli et Trosa, 2016).

« Le management public n'est pas l'application du management au secteur public, il est le résultat de la crise que connaît la délimitation entre secteur public et secteur privé. En cela il dénote un phénomène social qui concerne la société tout entière » (Laufer et Burlaud, 1980). Dans toutes les politiques anglo-américaines la gestion publique se présente comme étant l'exercice responsable et légal du pouvoir discrétionnaire par les administrateurs publics. La gestion publique constitue une structure de gouvernance, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une formalisation constitutionnellement appropriée du pouvoir discrétionnaire des gestionnaires destinée à permettre au gouvernement d'exercer la volonté des citoyens. En revanche, la littérature récente a eu tendance à considérer la gestion

publique comme une profession, c'est-à-dire comme une pratique qualifiée par des individus exerçant des rôles de gestion (Scott 1998). Le secteur public, sa direction et ses employés sont responsables de la fourniture de produits et de services aux citoyens (Hagen et Liddle 2007; Pollitt et Bouckaert 2011) et, en fait, sont chargés de soutenir le fonctionnement continu de la démocratie, au sens constitutionnel. Comme l'a fait valoir l'ancien Premier ministre australien Hawke : « Notre bien-être économique, politique et social dépend du secteur public et de ses pratiques de gestion. Ainsi, le secteur public à travers sa direction et ses employés touche toute notre vie de manière directe et indirecte. ». L'essor de la nouvelle gestion publique a suscité de nombreuses critiques en raison de son affinité avec le secteur privé et les modèles de marché en général et a déclenché une nouvelle série d'efforts visant à distinguer nettement les organisations publiques et privées. Ces dernières années, l'opinion publique et la recherche académique sur le rôle de l'État dans l'économie ont été fortement discutés. Les entreprises publiques ont longtemps suscité d'intenses débats à travers le monde. Les résultats d'une enquête menée par Shirley et Walsh (2000) ont montré que sur 52 études sur la différence de performance entre les entreprises publiques des secteurs monopolistiques des services publics et les entreprises privées, il n'y avait que cinq études indiquant que les entreprises publiques surpassaient les entreprises privées. Des résultats similaires se sont produits dans la plupart des études précédentes portant sur la corrélation entre la performance et la propriété d'entreprise (publique ou privée). Pour être légitime aux yeux de l'ensemble des parties prenantes, les entreprises privées doivent montrer qu'elles sont bien gérées et qu'elles génèrent des profits selon les critères du marché, tandis que les entreprises publiques doivent démontrer qu'elles prennent en considération l'intérêt général et les objectifs d'ordre politique « objectifs qualifiés de non commerciaux ou non économiques » tels que la réduction du taux de chômage, le contrôle des ressources naturelles et la stabilité politique, générant souvent des charges et des coûts exorbitants affectant la performance des organisations publiques (Ramanadham, 1991). Il est vrai que les entreprises publiques et privées sont régies par deux logiques très différentes. Alors que les dernières sont gouvernées par la loi du marché, les premières constituent un instrument de mise en œuvre des politiques publiques. Avec l'internationalisation croissante de l'économie, les entreprises publiques et privées se placent dans des situations très similaires sur les marchés mondiaux. Bien qu'elles semblent se comporter de manière convergente, la plupart des auteurs jugent insensé d'aligner entièrement deux types de management différents. Le couplage des deux doit donc inévitablement donner lieu à des tensions, voire à des contradictions flagrantes qui se dissipent en présence de la gouvernance des États administratifs modernes comme l'appelle (Waldo 1984) où les gouvernements tentent de rapprocher les deux modèles dans le cadre d'une bonne gouvernance de la réforme des organisations publiques. Laurence et Lynn (2001) présentent des arguments de base selon lesquels la gestion publique et privée sont fondamentalement différentes du fait que l'intérêt public diffère des intérêts privés, les agents publics exerçant le pouvoir souverain de l'État, sont nécessairement responsables vis-à-vis des valeurs démocratiques plutôt que vis-à-vis d'un groupe particulier ou d'un intérêt matériel, et que la constitution exige un traitement égal des personnes et exclut le type de sélectivité qui est essentiel au maintien de la rentabilité.

Certains diront néanmoins qu'une énumération de telles différences est trompeuse, car elle masque des similitudes importantes. « Toutes les organisations sont publiques » (Barry Bozeman, 1987), par lequel il entend que toutes les organisations, qu'elles soient gouvernementales, à but lucratif ou à but non lucratif, sont affectées au moins dans une certaine mesure par l'autorité politique. Dans toutes les politiques anglo-américaines, il y avait une hypothèse sous-jacente selon laquelle la gestion des entreprises du secteur privé

est similaire de celle du secteur public, mais fondamentalement plus performante (Thayer 1978 ; Kettl 1997 ; Box, Marshall et Reed 2001 ; Light 2006 ; Nigro et Kellough 2008). Dans cette optique les managériaux prônaient le « managérialisme générique », un point de vue fondé sur l'hypothèse qu'il existe quelque chose appelé « gestion » et qu'une telle gestion est une « activité générique, purement instrumentale, incarnant un ensemble de principes qui s'applique à tous les domaines d'activité des organisations privées ou publiques » (Wallis et al. 1999 ; Weller 2001). C'est particulièrement vrai lors de la définition des objectifs généraux et de la stratégie de l'entreprise publique où l'intérêt public interfère avec les choix technologiques, le développement de la société de financement et la gestion des ressources humaines. Cela ne réprime pas la quête continue d'efficience et d'efficacité dans le secteur public à l'instar du secteur privé (Arnold 1995 ; Kettl 1997 ; Light 2006 ; Nigro et Kellough 2008 ; Pautz et Washington 2009).

3. Évolution des réformes de gestion : de la bureaucratie du 20^e siècle à la modernisation administrative

3.1. Modèle wébérien de bureaucratie classique

Max Weber au XIX^{ème} siècle, s'intéressait déjà à « l'État moderne » en développant son modèle de bureaucratie classique relative à la structure organisationnelle sous forme de principes de fonctionnement des organisations bureaucratiques qui s'imposent au XX^{ème} siècle dans les systèmes administratifs occidentaux (Thom et Ritz, 2017). En tant que sociologue, Weber était particulièrement intéressé par les conséquences sociales de la prolifération de la bureaucratie et s'inquiétait de l'effet qu'elle aurait sur la société. La définition originale de la bureaucratie présentée par Weber était plutôt compliquée et complexe, il présentait le type idéal d'organisation rationnelle et efficace. Selon lui, il semble nécessaire d'établir une base rationnelle pour l'organisation et la gestion des grandes entreprises, qu'elles soient publiques ou privées. L'un des problèmes les plus critiques était de savoir comment une grande organisation pourrait fonctionner de manière plus systématique et efficace. Weber percevait que la bureaucratie, c'est-à-dire la gestion par fonction ou par poste plutôt que par personne, répondait aux besoins de la société. Pour lui, la bureaucratie était une organisation idéale, pas la plus souhaitable, mais en fait la forme pure d'organisation. Weber a cherché à définir la bureaucratie comme une organisation qui serait parfaitement rationnelle qui offrirait une efficacité maximale en termes de fonctionnement (Weber, 1978). Son modèle représentait une hypothèse plutôt qu'une description factuelle de la manière dont la plupart des organisations étaient structurées. Par conséquent, il est également vrai que des combinaisons de divers arrangements organisationnels peuvent apparaître dans la pratique. Mais ce que Weber a tenté de décrire était un type d'organisation idéale pour des fins d'analyse théorique. Essentiellement, la construction bureaucratique devait servir de modèle normatif pour faciliter la transition de la petite entreprise à la grande entreprise. D'après l'idée de Weber, il existe trois types d'autorité légitime : l'autorité traditionnelle, l'autorité charismatique et l'autorité rationnelle-légale.

L'autorité traditionnelle est fondée sur la croyance dans le caractère sacré de la tradition, des normes et des coutumes ainsi que sur la perception de la supériorité morale et spirituelle de ceux qui exercent l'autorité dans ce contexte. L'autorité charismatique est fondée sur les traits exceptionnels, le caractère héroïque et le comportement exemplaire du leader. L'autorité traditionnelle et charismatique selon Weber étaient irrationnelles et moins efficaces (Guță, 2012). L'autorité rationnelle-légale établie sur des lois écrites rationnellement étayées, sert de base à l'organisation bureaucratique de Weber, elle se caractérise par sa capacité de définir et de délimiter soigneusement l'autorité nécessaire pour l'accomplissement des tâches de

l'organisation en accordant au dirigeant un moyen légal d'exercer ses fonctions Wren (1994).

Weber considérait les fonctions administratives comme l'exercice d'un contrôle sur la base de la connaissance et de la compétence à exercer les fonctions. Les principales caractéristiques de la bureaucratie de Weber se basaient sur la division du travail, l'autorité et la responsabilité qui étaient clairement définies pour chaque membre et étaient légitimées en tant que fonctions officielles. De ce fait, les postes étaient organisés selon une hiérarchie d'autorité résultant en une chaîne de commandement. Dans ce type d'organisation, tous les membres de l'organisation étaient sélectionnés sur la base de qualifications techniques obtenues par le biais de formations et d'examens formels. Les fonctionnaires étaient nommés et non élus et recevaient un salaire fixe. Les administrateurs étaient alors soumis à des règles, une discipline et des contrôles stricts dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Ces règles et ces contrôles étaient généralisés et appliqués uniformément dans tous les cas (Wren, 1994, p.1961). Ces approches bureaucratiques se sont apparues d'abord dans les administrations publiques pour s'étendre avec le taylorisme au début du 20ème siècle aux grandes firmes.

Les approches bureaucratiques de l'organisation sont caractérisées par la précision, la rapidité d'exécution et la stabilité, toutefois il est important de comprendre que les organisations bureaucratiques ne créent que des manières partielles de voir. Car en comprenant l'organisation comme un processus rationnel et technique, l'imagerie mécanique tend à minimiser les aspects humains de l'organisation et à négliger le fait que les tâches auxquelles sont confrontées les organisations sont souvent beaucoup plus complexes, incertaines et difficiles que celles qui peuvent être exécutées par la plupart des machines. Cette conception fondée sur l'ordre et la hiérarchie a rapidement montré ses limites. Depuis les années 40, de nombreux auteurs (Merton, 1940 ; Selznick, 1949 ; Guldner, 1954 ; March et Simon, 1958 ; Thompson, 1961 ; Harald, 1996 ; Bartoli et Blatrix, 2015) ont souligné les limites et les conséquences des approches bureaucratiques des organisations publiques. Ils ont convenu qu'il est difficile à la forme organisationnelle de weber de s'adapter à l'environnement changeant. Elle peut conduire à une bureaucratie aveugle ayant des conséquences imprévues et indésirables sur les intérêts du personnel de l'organisation puisqu'elle déshumanise les employés, en particulier ceux se trouvant au niveau le plus bas de la hiérarchie. Selon (Bartlett et Ghoshal, 1993), les entreprises les plus performantes sont celles où les cadres supérieurs reconnaissent la nécessité de gérer les nouvelles exigences environnementales et concurrentielles en se concentrant moins sur la recherche d'une structure idéale et s'orientant davantage sur le développement des capacités, du comportement et des performances des cadres managers. La transition des organisations bureaucratiques en organisations intelligentes consiste selon (Pinchot, 1994) à passer de relations de domination et de soumission de haut en bas de la chaîne de commandement à des relations horizontales de pairs à travers un réseau de coopération volontaire et d'échanges basés sur le marché. Dans cette perspective organisationnelle, le leadership devient donc essentiel au succès de toute organisation. Les mentalités de commandement et de contrôle des leaders du passé ne sont plus pertinentes pour le succès de l'organisation. Ce dont nous avons besoin, c'est de nouveaux leaders capables de formuler une vision qui inspire et responsabilise tous les membres de l'institution. Ils seront les personnes qui pourront encourager chaque membre de l'organisation à partager le même objectif. Il semble peut-être logique d'affirmer que

la tâche cruciale de l'organisation n'est pas de concevoir la plus belle structure mais de capturer les capacités individuelles et de motiver l'ensemble de l'organisation à répondre de manière coopérative à un environnement complexe et dynamique.

John Kotter (1996) a plaidé en faveur d'une organisation à structure qu'il appelle « l'organisation du futur ». Il a constaté que l'organisation typique du vingtième siècle n'a pas fonctionné avec succès dans un environnement en mutation rapide, car le rythme du changement dans le monde des affaires devient de plus en plus rapide. La structure, les systèmes, les pratiques et la culture doivent être examinés et gérés avec soin pour que l'organisation puisse réussir avec un changement progressif. Gifford et Elizabeth Pinchot(1994), ont considéré les organisations efficaces comme des organisations qui s'appuient sur des systèmes qui développent et expriment l'intelligence, le jugement, les capacités de collaboration et la responsabilité globale de tous leurs membres. Le modèle bureaucratique de Weber est désormais considéré comme trop lent, coûteux et trop peu réactif pour répondre aux exigences d'un contexte moderne « capitalisme moderne ». Avec la libéralisation des marchés, il y a lieu de remplacer les formes traditionnelles dans la sphère publique par de nouvelles pratiques.

3.2. Transition de l'administration publique traditionnelle au nouveau management public

Les contre-performances enregistrées dans le secteur public étaient dues à une bureaucratie centralisée, à une inefficacité des mécanismes de contrôle ainsi qu'au gaspillage dans l'utilisation de ressources disponibles. Ce sont donc là, les problèmes auxquels la nouvelle gestion publique ou New management public tente de s'attaquer. Le New management public marque de ce fait le passage d'une administration publique traditionnelle à une nouvelle gestion publique.

Les organisations publiques semblent évoluer à un rythme de plus en plus rapide dans le monde entier. Des changements majeurs ont concerné des réformes organisationnelles, économiques et politiques qui ont affecté l'appareil politico-administratif des organisations publiques (Pollitt et Bouckaert, 2004 ; Streeck et Thelen, 2005).

3.2.1. Fondements théoriques de la nouvelle gestion publique

Le NMP a été influencé d'une part par les théories classiques de l'organisation (Udehn 1996, p. 1) et d'autre part par « la nouvelle économie institutionnelle » qui puise son fondement théorique dans les théories de l'agence, des droits de propriété, des coûts de transaction et des théories des choix publics qui ont exercé une forte « influence normative » sur les réformes du secteur public (Hood, 1991, Nigro et Kellough 2008). La théorie microéconomique et celle du choix public sont ancrées dans un modèle basé sur « le marché » et la concurrence. Ce modèle prône la réduction de l'intervention publique par la séparation de l'élaboration des politiques et leurs mises en œuvre en considérant le gouvernement comme une entreprise dans le secteur public : en se servant des principes du secteur privé et en considérant les citoyens comme des clients (Box et al. 2001, p. 611 ; Kettl 1997). Il s'agit d'un moyen de donner plus de « choix » et de « voix » aux utilisateurs de services et de promouvoir l'efficacité dans la prestation des services publics (George A. Larbi, 1999).

○ **Théorie de l'agence** : Les fondements théoriques de la relation d'agence remontent aux travaux de Jensen et Meckling (1976) qui définissent cette relation comme « un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engage une autre personne (l'agent), pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent ». Quand une firme est dirigée par un propriétaire-manager, il n'y a pas a priori de conflit d'intérêts entre le dirigeant et l'actionnaire. Un problème d'agence apparaît là où est instauré une séparation du contrôle et de la propriété et où il y a

information imparfaite et asymétrie d'information entre les parties. Suivant cette théorie, dans le cas des organisations publiques, la relation d'agence entre les propriétaires (**les citoyens** dans les entreprises publiques) et les gestionnaires publics est beaucoup plus complexe que celle qui prévaut entre les actionnaires de la firme privée et ses dirigeants (Albouy, 2002). Cette théorie suppose que les citoyens élisent démocratiquement leurs représentants et le gouvernement qui à son tour nomme les gestionnaires publics (jouant un rôle qui leur a été mandaté par l'État). La relation d'agence se joue ici entre trois acteurs citoyen(s)/Gouvernement/dirigeants au lieu de la relation actionnaire/dirigeant. Chaque acteur présente une fonction d'utilité différente de l'autre et chacun agit de manière à maximiser sa propre fonction d'utilité, d'où peuvent surgir des coûts d'agence élevés. Dans ce sens, la théorie de l'agence vise à définir d'une part des mécanismes de contrôle et d'incitation qui permettent de converger les intérêts de l'ensemble des acteurs, et d'autre part la minimisation des coûts d'agence ce qui conduit ainsi à l'efficacité de gestion organisationnelle des organisations publiques (Albouy, 2002 ; Begne, 2012).

Les formes organisationnelles les plus performantes sont celles qui permettent de réduire les coûts d'agence, ce qui mène à supposer la supériorité des performances économiques et financières des firmes privées de celles publiques. En effet la relation d'agence est soumise à un système de contrôle jugé pertinent pour les actionnaires des entreprises privées vu les moyens de contrôle nombreux et plus pertinents mis à la disposition de leurs actionnaires.

- **Théorie des droits de propriété** : Cette théorie se place au cœur de l'approche néo-classique des institutions. Elle démontre comment la forme de la propriété agit sur l'efficacité organisationnelle. Pour les théoriciens de ce courant (Furubotn et Pejovich 1972, Amann 1999), l'efficacité d'une entreprise sera plus ou moins grande selon le type de propriété qui la caractérise (propriété privée, propriété publique...). Dans ce cas, les organisations publiques se caractérisent par une forme de droits de propriété particulière par rapport aux actionnaires des entreprises privées. Il faut souligner que les droits des citoyens sur les entreprises publiques sont fortement réduits, de sorte qu'ils ne peuvent pas vendre leurs actifs qui sont en réalité virtuels (Albouy et Obeid, 2007). La multitude des intervenants du secteur public (ministères de tutelle, État et parlement, dirigeants, conseil d'administration, actionnaires) rendra la chaîne de délégation des pouvoirs complexe. Ici l'identification des mandataires réels est difficilement identifiable donnant naissance à des conflits d'intérêts internes parfois entre les parties prenantes, qui peuvent être amenées à prendre des décisions sur la base de critères autres que ceux qui servent l'intérêt général (Bozec, 2004 ; Albouy et Obeid, 2007). Les partisans de ce courant soutiennent la thèse de la supériorité de la structure de propriété privée sur toute autre forme publique dû d'une part à l'affaiblissement des droits de propriété et d'autre part à l'absence du risque de faillite ce qui affaiblit la motivation des dirigeants des entreprises publiques.

- **Théorie des coûts de transactions** : Développée par Williamson (1985), elle traite principalement la question de savoir quand les marchés ou les hiérarchies sont utilisés comme des dispositions efficaces pour l'organisation de la production (Williamson, 1975). Elle est également mobilisable dans cette perspective. En effet, elle se préoccupe des structures optimales de gouvernance pour différents cas de figure d'une transaction. L'État délègue certaines de ces missions à des agents habilités, se rendant ainsi principal selon la théorie de l'agence. Il existe certains secteurs de transactions, comme celui construction de routes et d'autoroutes, les transports, etc., qui seraient moins coûteux s'ils étaient sous-traités ou opérés dans le cadre des partenariats public-privé, pour réduire les coûts administratifs et assurer une certaine concurrence (Islam, 2015). Lorsque l'État ne peut pas

déléguer certaines de ses activités, il peut modifier ses structures de gouvernance en tenant compte des formes optimales de rendement (Germain, 2001).

La réciprocité des relations contractuelles dans l'organisation engendrera des coûts de transaction, qui s'expliquent principalement par l'opportunisme des acteurs et la particularité des actifs (Begne, 2012). La production de biens et services finaux implique une succession d'étapes, chacune comportant des éléments de coût. Si le gouvernement réduit son implication économique, il y a une probabilité d'économies d'efficacité : des gains d'efficacité seront réalisés par l'économie des coûts de transaction (Coase, 1988).

○ **Théorie des choix publics** : L'essor de la théorie du choix public a véritablement commencé vers la fin des années 60, elle remonte aux travaux de Buchanan et Tollison (1972). Cette analyse économique est considérée comme l'une des théories ayant le plus contribué à faire appuyer les idées libérales et néolibérales des récentes décennies sur le plan économique. Cette théorie suppose que l'inefficience budgétaire des organisations publiques en général et la faiblesse de leur productivité en particulier est due aux groupes d'intérêts et aux jeux politiques. Selon l'école du « Public Choice », les dirigeants des organisations publiques ou toute autre personne impliqués (en l'occurrence les administrateurs, les politiciens et les bureaucrates), censés prendre des décisions en faveur du bien général de la société s'orientent plutôt vers l'accomplissement de leur propre intérêt (Tullock, 1965, 1976 ; Tullock et al., 2000 ; Maclean, 2011). Comme stipulé par Gruening (2001, p12), les individus représentent des « short-term material self interest maximisers ». À cela, s'ajoute la critique des problèmes identifiés dans un secteur public bureaucratique où des bureaucrates maximisent les dépenses gouvernementales et exigent des réglementations alourdies afin de légitimer leur rôle ;

La théorie des choix publics constitue un cadre théorique principal qui a influencé la vague de nouvelles réformes de gestion dans le secteur public (Harris et Seldon, 1987 ; Lane, 2000 ; van den Berg, 2004 ; Adu Boahen, 2016). L'objectif global de cette théorie était de réduire la taille de l'État, qui était supposée trop grande, et de permettre au secteur privé (marché) d'avoir plus de contrôle sur l'économie (Niskanen, 1973 ; Lane, 1997). De surcroît, la théorie des choix publics sous-tend l'hypothèse que les systèmes d'administration publique sont démodés, n'offrent pas beaucoup de choix et de flexibilité aux consommateurs (utilisateurs), et contribuent par conséquent aux problèmes de performance du secteur public (Perlman, 1976, cité par Adu Boahen 2016). Pour pallier les déficiences de la gestion publique, les théoriciens des choix publics ont plaidé pour l'introduction de mécanismes de marché dans les systèmes de gestion publique (Friedman, 1962 ; Tullock et al., 2000 ; Jackson, 2003 ; Pesqueux, 2020).

Sur le plan théorique, ses principaux courants ont supporté la thèse de la supériorité de la forme de propriété privée. L'expérience internationale plus large de la réforme du secteur public suggère que les origines des idées de réforme de l'administration publique et des politiques auxquelles elles donnent naissance sont multiples et diverses. Il est rare qu'un ensemble de réformes soit tiré directement d'une théorie ou d'un manuel de gestion ou encore être transplanté directement d'un autre pays. Le processus est en fait beaucoup plus complexe et dynamique.

3.2.2. L'introduction de l'approche managériale moderne et l'adoption de nouvelles formes de gestion publique

Il est utile de considérer le NMP non pas comme une idéologie, un mouvement ou une tendance de réforme de la gestion, mais plutôt comme un ensemble d'outils, dont chacun peut être appliqué (ou non) dans des contextes spécifiques. Les pays du monde entier ont appliqué et continuent d'appliquer différentes méthodes en fonction de la nature de leurs problèmes et de leurs contextes. En ce qui concerne l'application de ces outils ou méthodes dans les pays en voie de développement, la prudence s'impose. Sans une solide

infrastructure de gouvernance, les efforts pour mettre en œuvre certaines méthodes ne produiront probablement pas les résultats souhaités (Farazmand, 2006).

Avant que le terme « nouvelle gestion publique » ne soit inventé, plusieurs noms tels que managérialisme, administration publique basée sur le marché (Flynn 1993 ; Walsh 1995), gouvernement entrepreneurial (Osborne et Gaebler 1992 : 325) et paradigme post-bureaucratique ont été utilisés pour décrire le même phénomène.

Les réformes actuelles du secteur public ont commencé au début des années 80, connues sous le vocable du nouveau modèle de gestion publique, la nouvelle gouvernance publique ou encore le nouveau management public (Osborne, 2006) devenu par suite un terme générique. La terminologie utilisée comprend la réforme du secteur public, la réforme de l'administration publique, la réforme de la gestion publique et la réforme de la fonction publique (Mascarenhas 1990 ; Caiden 1991 ; Condrey et Battaglio 2007 ; Pollitt et Bouckaert 2011).

Depuis le début jusqu'au milieu des années 80, la recherche d'un gouvernement plus efficace a conduit de nombreux pays à lancer des réformes majeures du secteur public. En Grande-Bretagne, l'initiative « Next Steps » a radicalement remanié la structure et le fonctionnement d'une grande partie de la fonction publique. En Australie, il y a eu d'importantes réformes de la gestion financière et des changements dans l'appareil gouvernemental aux niveaux fédéral, étatique et local. Et aux États-Unis, l'administration Clinton a fait de la recherche d'un gouvernement qui « fonctionne mieux et coûte moins » l'une de ses priorités. Bien que la rhétorique ait pu varier dans le monde, la plupart des efforts récents de réinvention, de restructuration et de renouvellement gouvernementaux ont partagé des objectifs similaires. Les principaux objectifs ont pour but d'améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur public, accroître la réactivité des entreprises publiques envers leurs clients/citoyens, réduire les dépenses publiques et d'améliorer la responsabilité managériale (Halligan, 1995 ; Kettl, 1997).

De ce fait, ce nouveau paradigme de gestion a été adapté aux organisations publiques à la fin des années 90 pour répondre aux besoins d'efficacité et d'efficience et aux exigences des crises budgétaires provoquées par les changements des systèmes économiques internationaux (Aucoin, 1990). Il présente une réponse optimale à la réglementation des systèmes politiques nationaux et aux « gaspillages » et des dysfonctionnements « faible qualité des services publics » inhérents à la gestion publique (Aucoin 1990 ; Wettenhall et Thynne 2002, Bartoli 2015). Pour y parvenir, le secteur public emprunte les pratiques managériales modernes et les principes de la corporate governance issues du secteur privé (Barzelay 1992 ; Osborne et Gaebler 1992). Ce faisant, on assisterait à un changement de paradigme allant d'une **administration** publique à une **gestion** publique (Emy et Hughes 1993).

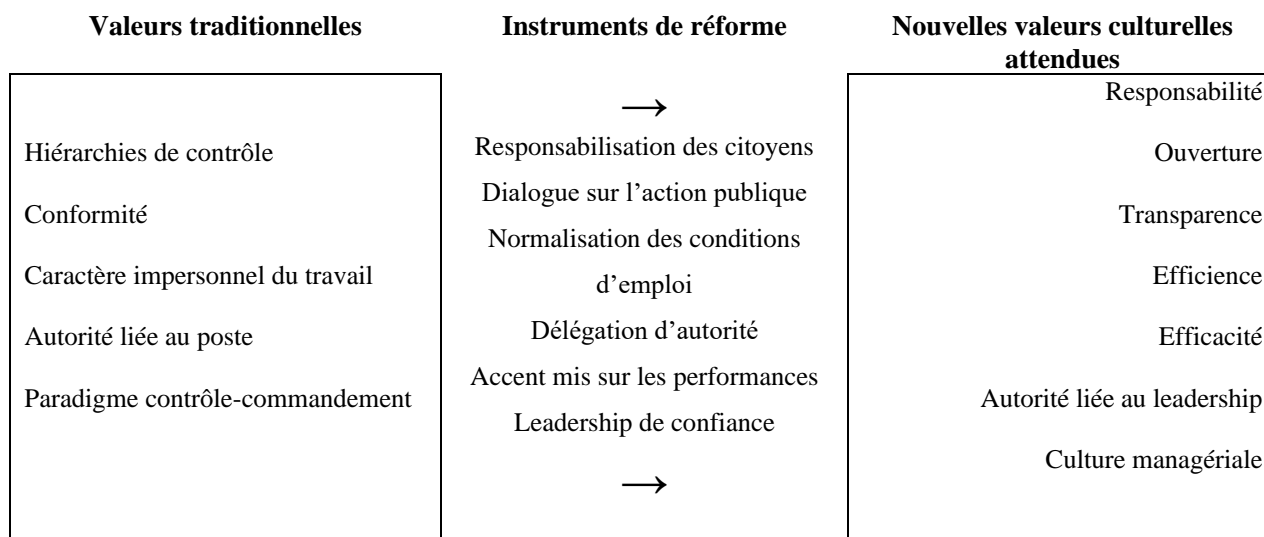
Selon Rubakula (2014 :85), le fondement de base du nouveau courant de gestion publique repose sur le marché économique comme modèle de relations politiques et administratives. L'accent est mis ici sur l'autonomie de gestion, les principes commerciaux, la concurrence sur le marché et sur les normes de performance. Le NMP est lié à la notion de réingénierie du secteur public ou de réinvention du gouvernement (Molokwane, 2019).

S'inscrivant dans cette nouvelle dynamique et partant de l'idée de l'efficacité de gestion des entreprises privées, les pouvoirs publics ont adopté une panoplie de réformes dans le but d'améliorer la performance de ces organisations. Les pratiques mises en place ont concerné l'instauration de nouveaux mécanismes de contrôle (contrôles financiers, contrôles internes), la mise en place des comités d'audit, la dynamisation de la contractualisation et l'amélioration du fonctionnement des Conseils d'Administration (donner plus d'autonomie à la direction et au conseil d'administration de l'entreprise publique pour réduire les interférences politique). En plus de l'autonomie de gestion,

la « privatisation » et la « déconcentration » ont été les mots d'ordre des principales réformes des entreprises publiques (Wettenhall et Thynne, 2002) qui conduiraient à de meilleures performances (principalement dans une perspective de maximisation des profits).

Ce schéma illustre le changement culturel dans l'administration suite au processus de réforme.

Figure 1. Transformation culturelle dans l'administration



Source : Huerta Melchor (2008)

Toutes les nouvelles réformes du management public s'articulent autour de trois composantes principales communes, cherchant à harmoniser les processus de changements pour atteindre la performance (Abord de Chatillon et Desmarais, 2012).

- **Managérialisme** : dans la perspective de répondre aux objectifs de la performance les principes du NMP tentent de rationaliser les dépenses publiques par la maîtrise des coûts et l'usage des techniques de gestion issues du secteur marchand ; Le NMP peut inclure « des programmes d'amélioration des coûts, des indicateurs de performance, des systèmes d'information de gestion financière, des objectifs financiers, des budgets délégués et des règles d'allocation des ressources » (Pettersen, 1999, p. 336-377). Ces mesures conduisent à des politiques gouvernementales qui « visent à réduire les budgets, à accroître l'efficacité et à améliorer la gestion des opérations » (Groot, 1999, p. 354) et de privilégier la relation « consommateurs – clients » sur les « usagers – citoyens » (Diefenbach, 2009 ; Pesqueux, 2020).

- **Responsabilisation** : se manifeste par l'implication effective des agents publics dans le processus de réforme et de performance par la mise en œuvre d'un système d'autonomisation et de redevabilité (accountability) des managers vis-à-vis des objectifs et des résultats fixés. Les bureaucrates de l'ancienne administration se sont transformés en cadres soumis à la mesure comptable. Les individus sont désormais responsables, connus et évalués à travers leurs chiffres de performance financière et non financière à travers des pratiques de management par objectifs et de reporting (Barberis, 1998, Watkins et Arrington, 2007, Chatillon et Desmarais, 2012).

- **Contractualisation** : Cette orientation s'accompagne d'une transformation de l'architecture organisationnelle. Effet, la contractualisation passe par une coopération de gestion accrue qui implique les organisations publiques dans des réseaux d'acteurs multiples, par exemple via des mouvements de partenariats public/privé. L'ensemble des interactions entre un réseau de parties prenantes élargis donne lieu à une nouvelle forme de gouvernance (Ibid.).

Le NMP représente une voie bien tracée menant vers une approche cognitive, décisionnelle et rationnelle de l'administration publique ; Centré sur l'introduction des instruments de maîtrise des dépenses, des activités et des résultats. Ils reflètent l'émergence d'une logique évaluative, incitative et compétitive dans la gestion publique.

4- Réforme et performance des politiques publiques marocaines

4.1. Performance des organisations publiques

Le concept de performance se positionne au cœur de toutes les démarches d'évaluation. La mesure de la performance s'est focalisée il y a longtemps sur une seule dimension : le profit, en raison notamment du poids des propriétaires dans le processus de décision (Saulquin et al., 2007). La performance se voit un concept complexe et multidimensionnel (Bourguignon, 1995) n'admettant pas un modèle de mesure prédéfini et accepté par tous les chercheurs. La littérature multidimensionnelle (Salgado 2013, Hamdouch et Depret 2009) interprète la performance selon une mise au contexte sous différentes formes (financière, boursière, économique, organisationnelle, sociale...), elle associe la performance à l'efficacité, l'efficience, le rendement/productivité et la création de valeur. La recherche de performance est le moteur de la prise de décision de modernisation de l'organisation publique. En fait, la performance est considérée comme le résultat d'un programme de modernisation réussi. L'hypothèse sous-jacente est que les organisations publiques peuvent être rendues plus efficaces en modifiant les « règles du jeu », c'est-à-dire les conditions et les incitations dans lesquelles elles opèrent. Cela mène à dire qu'il existe cependant des composantes majeures du NMP qui se retrouvent de manière systématique dans les réformes publiques et qui renvoient à la recherche d'une performance accrue (George A. Larbi, 1999 ; Politt, 2002). Cela illustre le changement d'orientation en passant des contrôles axés sur les intrants basés essentiellement sur les apports (financiers) et les procédures du passé au nouveau paradigme des contrôles axés sur les extrants (les résultats et les produits). Définir la gestion de la performance s'avère aussi difficile, ce concept recouvre des réalités très différentes selon les systèmes administratifs, partant de la simple gestion de la performance des employés dans des organisations hautement centralisées au développement des outils de gestion stratégiques conçus et établis pour gérer les priorités stratégiques des administrations. C'est sous ces aspects (c'est-à-dire d'un point de vue stratégique) que l'OCDE décrit la gestion de la performance dans le cadre des nouvelles réformes la « nouvelle gestion publique ». L'approche générale devrait déplacer l'attention du contrôle préalable (d'entrée) vers un contrôle postérieur fondé sur la mesure des résultats. Cette approche se base sur la décentralisation des pouvoirs de gestion, qui devrait favoriser une forme de responsabilisation centrée beaucoup plus sur les résultats et les outputs. Les dispositions institutionnelles comprennent diverses formes de décentralisation et de mesure des performances soutenues par le développement de systèmes d'information. Les objectifs de performance et les dispositions en matière de mesure et de responsabilisation intègrent nécessairement des systèmes d'incitations de récompenses ou même de sanctions.

La gestion des performances doit être basée sur une stratégie et sur une mission légale selon les principes du NMP, en accordant une autonomie opérationnelle à la direction de l'entreprise publique, il est nécessaire de la tenir responsable de la performance. La performance du secteur public est associée au renforcement des valeurs de l'État à travers l'amélioration de ses relations avec les citoyens, notamment en améliorant la qualité des services rendus. En fait, servir les citoyens se positionne au cœur de la mission de l'État (Payett, 1995, dans Guay, 1997 ; Buschor, 2013).

Le NMP repose sur trois modèles d'objectifs distincts (Emery et Giauque, 2008 ; cité par Mokhtari 2021) :

- Modèle d'efficience ou modèle marché : rapprochement des deux secteurs public privé pour des buts d'efficience.

- Modèle « downsizing » ou de décentralisation et de souplesse :(assurée par la décentralisation, l'objectif recherché est la flexibilité de la gestion des services publics). Il s'agit d'un modèle visant la séparation des actions opérationnelles et du pilotage stratégique. Cela mènera à une décentralisation du processus de prise de décision.

- Modèle de qualité ou d'excellence : Son objectif est de reformuler la façon de travailler, c'est-à-dire que le modèle est basé sur la transformation des processus organisationnels pour instaurer des comportements et des manières de conduite qui mènent à l'amélioration. De plus, elle considère les usagers des services publics comme des « clients » qui doivent être satisfaits par des services de qualité. D'où l'importance de la prise en compte des enquêtes de satisfaction client et la certification.

L'action de l'administration publique et son niveau de performance peuvent être évalués par plusieurs approches, le but étant la vérification de la légalité des actions et décisions des autorités chargées de l'application de la loi ; et du respect de l'administration de ses engagements comptables et financiers. Ces pratiques sont soumises au contrôle des acteurs politiques et des juridictions administratives et financières, ayant pour objet d'interpeller les chefs d'administrations sur leurs performances. L'enjeu majeur de la problématique de modernisation administrative est la capacité de l'organe de contrôle à assurer en toute indépendance des contrôles efficaces et efficaces.

4.2. L'expérience de la réforme administrative marocaine

Les premières interventions de réforme administrative publique au Maroc ont commencé depuis les années 80. Le désengagement progressif de l'État a commencé depuis le lancement effectif des opérations de privatisation en 1993 par le Dahir²⁴ portant promulgation de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé. Cette période était marquée par d'importantes transformations structurelles incitées par le pacte de bonne gestion élaboré en 1998, visant la moralisation du service public, la rationalisation des dépenses publiques, le renforcement des moyens de communication dans l'administration et l'amélioration de ses relations avec son environnement. À partir des années 2000 un processus des libéralisations sectorielles et de la contractualisation a été enclenché, ce processus s'inscrit dans le cadre du plan de développement économique et social adopté en (2000-2004) et qui a tracé les grandes lignes d'une stratégie ambitieuse dynamique du pays. En parallèle le Gouvernement a lancé le Programme d'appui à la réforme de l'administration publique (PARAP) exécuté à partir de 2003. Le PARAP comprend une série de mesures spécifiques structurées autour de la réalisation d'opérations successives destinées à mettre en œuvre progressivement les éléments structurants d'une réforme complexe. Le programme a visé quatre objectifs principaux : le renforcement de la gestion des finances publiques ; le renforcement de l'efficacité de la gestion des ressources humaines ; la maîtrise de la masse salariale dans la fonction publique et la simplification des procédures et introduction de l'administration électronique. En appui à ces réformes, est intervenue la réforme du contrôle financier de l'Etat sur les établissements et entreprises publics (dite loi 69-00), entrée en vigueur en 2003 dans le but d'activer la consécration du principe de corrélation effective entre responsabilité et reddition des comptes.

Le contrôle de gestion et « pilotage de la performance » constitue un élément essentiel des nouvelles démarches entreprises par le Maroc se joignant à l'intérêt accordé au volet financier et budgétaire. Ce cadre d'action est décliné dans une « démarche de performance » définie comme « un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte de résultats prédéfinis, en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service,

d'efficience, dans le cadre de moyens prédéterminés ». Une nouvelle approche d'évaluation est introduite progressivement dans le secteur public tentant de substituer le système d'évaluation et de contrôle conventionnel ayant suscité de nombreuses limites et critiques. L'administration a passé d'un contrôle légal à une « évaluation de la satisfaction », qui repose principalement sur une mesure régulière de la satisfaction des usagers et des citoyens vis-à-vis de la qualité des prestations de services. Le contrôle de gestion sert à mesurer le degré de conformité des activités par rapport à ce qui a été prévu ; en effet l'analyse des écarts détectés permet d'une part de tirer les enseignements et d'autre part d'adapter le pilotage de fonctionnement pour une meilleure allocation des moyens (budgétaires, humains ou techniques) ; L'évaluation vise à identifier et mesurer des pistes de déviation, afin d'en tirer des recommandations pour les plans gouvernementaux à venir.

La réforme de la loi organique n° 7-98 (LOLF) constitue un tournant positif du processus de modernisation budgétaire ayant pour objectif la consolidation des acquis en matière de réforme budgétaire et la consécration des dispositifs de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, la performance et la reddition des comptes. En 2011, l'adoption de la nouvelle constitution a traduit la volonté de l'État d'instituer des principes de bonne gouvernance financière au niveau de la nouvelle loi organique n°130-13 relative à la loi de finances promulguée en 2015.

Les objectifs de la nouvelle loi organique relative à la loi de finances visent l'amélioration de la performance en termes (d'efficacité, d'efficience et de cohérence des politiques publiques engagées) ; et l'amélioration de la qualité du service public rendu aux citoyens tout en garantissant des services publics de qualité à moindre coût. Cette performance est suivie à partir d'indicateurs permettant de situer et d'interpréter les produits et les résultats. Le choix d'indicateurs doit être pertinent et cohérent avec l'objectif prédéfini (l'indicateur doit être quantifiable, fiable et vérifiable). Les objectifs de performance institués par la LOF s'alignent avec les indicateurs d'efficience, de qualité de service et d'efficacité socio-économique. De même la loi soutient le renforcement de la transparence pour mieux éclairer la vision du parlement en termes d'objectifs attendus et de résultats obtenus pour soutenir la mission de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Plus la responsabilisation des gestionnaires vis-à-vis de leurs obligations de rendre compte des performances et des résultats enregistrés.

Cette réforme organisationnelle, managériale, numérique et éthique a été formellement consignée dans le cadre du nouveau « Plan National de Réforme Administrative 2018-2021 focalisé sur la réforme et la modernisation de l'administration publique, qui met le citoyen au centre des préoccupations de la fonction publique. Le plan comprend 5 axes clés, à savoir :

- Charte de la déconcentration administrative (décret n° 2-17-618 du 18 Rebia II 1440 (26 décembre 2018)) qui constitue le pari de la modernisation de l'Administration au niveau organisationnel.
- Charte des services publics instituée par le Dahir n° 1-21-58 du 3 Hija 1442 (14 juillet 2021) portant promulgation de la loi n° 54-19 portant charte des services publics, dans le but de faire évoluer les modes de gestion du service public.
- Renforcement des instances de bonne gouvernance : les Inspections Générales de Ministères endossent les responsabilités de contrôle, d'audit et d'évaluation qui leurs sont conférées par le décret n° 2-11-112 du 23 Juin 2011.
- Programme d'amélioration des services qui consiste en la simplification des services à grand usage par les citoyens tout en tenant compte du rôle névralgique du front-office.
- Transformation numérique de l'Administration publique : renforcement et diversification des services numériques.

L'ensemble de ces engagements et principes généraux liés à la bonne gouvernance visent à bâtir une administration transparente, efficace et interactive avec l'extérieur, dotée des ressources répondant à des besoins réels afin d'offrir un service public de qualité et de moindre coût.

L'introduction de nouvelles réformes de style gestion publique telles que les Partenariats Public Privé, la sous-traitance et la privatisation ont accompagnés ces évolutions. Ces réformes appuient le renforcement de la décentralisation des responsabilités en matière de comptabilité (Christensen et Lægheid, 2008). Les établissements et entreprises publics ont profité de ces réformes successives ayant permis d'améliorer leur performance et leurs outils de gouvernance. Les réformes ont concerné en particulier, deux volets importants : la gouvernance et la contractualisation avec l'État. En effet, pour la contractualisation, les contrats-programmes conclus par l'État avec les établissements publics prévoient, principalement, la rationalisation des transferts budgétaires vers ces organismes à travers la suppression des subventions d'exploitation aux établissements publics à caractère commercial et de se focaliser sur les missions dévolues à ces organismes et leurs programmes d'investissement. Ces contrats visent aussi à développer leur capacité d'autofinancement et de renforcer le principe de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes. Dans certains cas, les contrats-programmes comprennent des politiques visant à accroître la part des profits des actions, et ce pour assurer une compensation optimale entre les besoins propres d'autofinancement et les revenus de l'État en tant qu'actionnaire. Le Ministère de l'Économie et des Finances a adopté au cours de ces dernières années une nouvelle génération de contrats-programmes, afin de renforcer et d'harmoniser les plans d'action des entreprises publiques et les orientations des pouvoirs publics dans le but de déterminer les niveaux de performance à atteindre et les conditions de durabilité et de continuité du modèle économique des institutions concernées, ainsi que la définition des procédures d'amélioration de gouvernance. Il est prévu que cette nouvelle génération de contrats contribuera à la restructuration des établissements bénéficiaires et l'amélioration de la performance. Le recours des établissements publics aux Partenariats Publics Privés permet de compenser les manques de financement pour répondre aux objectifs d'ordre stratégique et tactique. Les objectifs stratégiques concernent la possibilité d'accéder à d'autres sources de financement en dehors du budget de l'État et la recherche d'un meilleur rapport qualité/prix, tandis que ceux tactiques consistent à ce que ces partenariats doivent répondre aux attentes des citoyens en relation avec la gestion quotidienne du service public. L'ensemble de ces évolutions justifient le choix résolument volontariste des pouvoirs publics en matière de bonne gouvernance, de pertinence des décisions d'investissement et de consolidation de la régionalisation avancée.

Dans l'optique qu'une entreprise publique est placée sous le contrôle de l'État ou d'une collectivité publique qui peut y exercer une influence dominante en raison d'une participation majoritaire, la quête de sa performance organisationnelle doit se conformer aux contradictions liées à l'application de la loi (performance procédurale) et à l'amélioration de la performance économique et financière. La performance ici est interprétée selon une mise au contexte.

Les organisations publiques adoptent généralement une mesure de performance étalée sur un horizon temporel de long terme. Dans ce cadre, l'État recherchera une performance globale et durable enracinée dans le long terme, une performance plus diffuse et plus étalée dans le temps que la performance financière traditionnelle. Pour y répondre les pouvoirs publics en tenant compte de leur spécificité doivent s'appuyer davantage sur les contrôles financiers, les contrôles internes, la dynamisation des comités d'audit, la mise en place de la contractualisation et l'amélioration du fonctionnement des Conseils d'Administration des entreprises publiques.

5. Conclusion

La nouvelle réforme administrative constitue une bonne approche managériale axée sur les résultats (efficience, efficacité et qualité de service) qui vise à améliorer la qualité des services publics, à réduire les dépenses publiques et à améliorer l'efficacité des politiques gouvernementales (Aucoin, 1990). Cependant, un certain nombre de critiques ont été adressées au NMP. Il existe des contraintes potentielles et réelles à l'application des pratiques de la nouvelle gestion dans les états de crise. Si ces réformes doivent être mises en œuvre efficacement, nécessitent une approche holistique, prenant en compte de multiples facteurs financiers, techniques, structurels et de ressources humaines, impliqués dans un environnement dynamique (OCDE, 1995). Il devrait y avoir une volonté politique suffisante pour mettre en œuvre de telles réformes » (Kaul, 1996, p. 149). Cheung et Lee (1995) soutiennent que les idées du NMP se trouvent face à des limites en termes d'utilisation de techniques privées dans le secteur public en raison des différences des degrés de liberté entre les deux secteurs. Painter (1997) a avancé qu'il y a un risque à utiliser des modèles commerciaux privés dans le secteur public en raison des différences contextuelles. Pour eux, le NMP est inapproprié pour le secteur public, car il a des objectifs plus complexes, des responsabilités plus complexes et un environnement politique plus turbulent que le secteur privé. De plus, la relation entre les gestionnaires du secteur public et les dirigeants politiques est d'un ordre différent de toute relation dans le secteur privé. De surcroît, même si le nouveau managérialisme assure une grande transparence, il peut être source des comportements contraires à l'éthique au secteur public comme la corruption du fait de l'autonomie de gestion élevée accordée aux gestionnaires publics ; « Même si le NMP assure la transparence pour le secteur public, il peut néanmoins conduire à des pratiques de corruption » (Barberis, 1998). Le modèle de réforme du NMP né et adopté par les pays développés, ne peut être pas directement transféré aux pays moins développés en raison des différences telles que la culture et les pratiques politiques (Minogue, 2001). L'accent le plus important mis sur les performances mesurables peut imposer à son tour des normes peu compatibles à toutes les situations, notamment en ce qui concerne la mesurabilité des effets qualitatifs et le coût élevé de la mesure (Jones, 1994 : 56). De ce fait la politique de réforme administrative risque de se heurter à la résistance des structures organisationnelles ou d'individus ; ce qui mène à affaiblir les résultats et l'action du changement entreprise. C'est pourquoi les décideurs et les politiciens devraient accorder une attention particulière aux questions telles que : la politique institutionnelle, la conduite du changement, les ressources nécessaires aux réformes, les valeurs culturelles et la capacité de mise en œuvre lors de la conception et de la mise en œuvre des actions de réforme. Au regard des caractéristiques du nouveau modèle de gouvernance marocain, et au vu de la littérature, documents et textes de loi analysés, le nouveau management public a été identifié comme une variable déterminante de la performance des organisations publiques.

Références

- (1) Albouy, M. (2002). L'actionnaire comme apporteur de ressources financières. *Revue française de gestion*, 5 (141), 17-35.
- (2) Albouy, M. et Obeid, H. (2007). L'impact des privatisations sur la performance des entreprises françaises. *Finance, Contrôle et Stratégie*, Association FCS, 10 (1), 6-37.

- (3) Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 3(2), 115-137. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x>
- (4) Barberis, P. (1998). The new public management and a new accountability. *Public Administration*, 76(3), 451-470.
- (5) Bartlett, C. A et Ghoshal. S. (1993). Beyond the M-form: Toward a managerial theory of the firm, *Strategic Management Journal*. 14(2). 23-46. <https://doi.org/10.1002/smj.4250141005>
- (6) Bartoli, A. et Blatrix, C. (2015). *Management dans les organisations publiques – Défis et logiques d'action* (4e éd). Dunod.
- (7) Bartoli, A. et Trosa, S. (2016). *Les paradoxes du management par le sens*. Réseau des écoles de service public.
- (8) Begne, J-M. (2012). Relation d'agence et comportements déviants : le cas des entreprises publiques au Cameroun. *Management international*. 16(3), 165–173.
- (9) Box, R.C, Marshall G.S, Reed B. J., Reed C.M. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*. 61(5), 608-619.
- (10) Bozec, R. (2004). L'analyse comparative de la performance entre les entreprises publiques et les entreprises privées : le problème de mesure et son impact sur les résultats. *L'actualité économique, Revue d'analyse économique*. 80(4), 619-654.
- (11) Buschor, E. (2013). Performance Management in the public sector: Past, current and future trends. *Tékhne-review of Applied Management Studies*, 11(1), 4-9. doi: 10.1016/j.tekhne.2013.05.005.
- (12) Caiden, G. E. (1993). Administrative reform comes of age, Walter de Gruyter, New York, USA. 14(1), 139-142. <https://doi.org/10.1177/017084069301400113>.
- (13) CHARIH. M, LENDRY. R (1997). *Politiques et management public : L'heure des remises en question*. 214 pages.
- (14) Chatillon, E.A et Desmarais, C. (2012). Le Nouveau Management Public est-il pathogène ? *Management international : La transformation des organisations publiques*. 16(3), 10–24.
- (15) Coase, R-H. (1988). *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: University of Chicago Press. pp 95-156.
- (16) Condrey, S. E. et Battaglio, R. P. (2007). A return to spoils? Revisiting radical civil service reform in the United States; *Public Administration Review*. 425–436.
- (17) Dahir n° 1-15-62 du 14 Chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique N° 130-13 relative à la loi de finances, *BULLETIN OFFICIEL*, N° 6370 - 1er ramadan 1436 (18-6-2015).
- (18) Farazmand, A. (2006). *Governance, and Public Administration. Handbook of Globalization*, Revise Proof. pp 885
- (19) Guță, A-J. (2012). Characteristics of public sector management», *Annals of the University of Petroșani, Economics*, 12(4), 95-102.
- (20) Halligan, J. (1995). Policy Advice and the Public Service. *Governance in a Changing Environment*. 138–172.
- (21) Hood, C. (1991). Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19 <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- (22) Islam, F. (2015). New Public Management (NPM): A dominating paradigm in public sectors. *African Journal of Political Science and International Relations*, 9(4), 141-151.
- (23) Kotter, J. (1996). *Leading change: why transformation efforts fail*. Harvard business review

- (24) Laufer, R et Burlaud, A. (1980). Management public Gestion et Légitimité. Collection « Gestion, systèmes et stratégies».
- (25) Laurence, E et Lynn, Jr. (2001). Public management. the forthcoming Handbook of Public Administration.
- (26) Lee, J. C. Y et Cheung, A. B. L. (1995). Public sector reform in Hong Kong: Key concepts, progress-to-date and future directions. Hong Kong: Chinese University Press.
- (27) March, G et Simon, H. (1958). Organizations. New York: John Wiley and Sons, Inc. p262.
- (28) Mascarenhas, R. C. (1990). Reform of the public service in Australia and New Zealand. Governance: An International Journal of Policy and Administration, 3(1), 75–95.
- (29) Melchor, O. H. (2008). La gestion du changement dans l’administration des pays de l’OCDE : Un premier aperçu général. Documents de travail sur la gouvernance publique, N° 12, éditions OCDE. doi :10.1787/227138426766.
- (30) Ministère de l’économie et des Finances. (2015). GUIDE DE LA PERFORMANCE, Maroc. (Loi Organique n°130-13 relative à la loi de Finances).
- (31) Ministère de l’économie et des Finances. (2015). Loi organique relative à la loi de Finances : Consécration des valeurs de la transparence, ministère de l’économie et des Finances, Maroc.
- (32) Minogue, M. (2001). Should Flawed Models of Public Management Be Exported? Issues and Practices. The Internationalization of Public Management, chapter 2, Edward Elgar Publishing.
- (33) Mokhtari, I. (2021). Spécificités et apports du Nouveau Management Public. Revue Internationale des Sciences de Gestion, 4(2), 412- 432.
- (34) Molokwane, T. (2019). New Public Management in Botswana. Contemporary Issues and Lessons Journal of Public Affairs, 11(1), 48-63.
- (35) Nigro, L.G et Kellough, J. E. (2008). Personnel Reform in the States: A Look at Progress Fifteen Years after the Winter Commission. Public Administration Review, 68(1), <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00978.x>.
- (36) Norbert, T et Ritz, A. (2017). The organizational design elements of public management, Public Management. Innovative concepts for leadership in the public sector, Uniscope Publications of the SGO Foundation, 211-30.
- (37) OCDE. Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire, Gouvernance, 2001, 1(2).
- (38) Painter, M. (1997). Public Management: Fad or Fallacy. Considine, M. et M. Painter (Eds.). Managerialism: The Great Debate, Melbourne University Press, pp: 39-43.
- (39) Pautz, M.C et Washington, C.P. (2009). Sarbanes-Oxley and the Relentless Pursuit of Government Accountability: The Perils of 21st-Century Reform. Administration and Society SAGE JOURNALS.
- (40) Pesqueux. Y. 2020 New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP) THESE DE DOCTORAT.
- (41) Pinchot, G. et Pinchot, E. (1994). The End of Bureaucracy and The Rise of the Intelligent Organization. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc. p399.
- (42) Pollitt, C. (2011). Time and place in public administration: two endangered species? Hyrylainen, E et Viinamaki, O (eds). Julkinen Hallinto Ja Julkinen Johtaminen, Chapitre4, Universitas Wasaensis, Vaasa, Finland, 33–53.
- (43) Pollitt, C. et Bouckaert, G. (2004). Public management reform: A comparative analysis. Oxford University Press, USA.

- (44) Ramanadham, V. (1991). *The Economics of Public Enterprise*» Published 8 April 2021 by Routledge.
- (45) SCOTT, W. R. (1998). Organizations: rational, natural, and open systems. *Canadian Journal of Sociology, Cahiers canadiens de sociologie*. 29(1), doi: 10.2307/2393090.
- (46) Shearer, C. (2016). *The Constitution of Public Sector Management Work*. These de doctorat.
- (47) Shirley, M et Walsh, P. (2000). Public versus private ownership: the current state of the debate. *Policy Research Working Papers. Series from The World Bank*, N° 2420. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2420>.
- (48) Simonet, D. (2011). The New Public Management Theory and the Reform of European Health Care Systems: An International Comparative Perspective. *International Journal of Public Administration*, 34(12), 815-826.
- (49) Spender, J-C. (2007). Management as a Regulated Profession: An Essay. *Journal of Management Inquiry*, 16(1), 32-42.
- (50) Streeck, W et Thelen, K.A. (2005). Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies.
- (51) Thiétart, R.A. (1999). *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod.
- (52) Watkins, A. L. et Arrington, C. E. (2007). Accounting, new public management and American politics: theoretical insights into the national performance review. *Critical Perspectives on Accounting*, 18 (1), 33-58.
- (53) Weber, M. (1978). Bureaucracy in G. Roth, C. Wittich (eds) *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 941-1005.
- (54) Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, The Free Press.
- (55) Wren, D-A. (1994). *The Evolution of Management Thought*». Wiley Series in Management, 4th Edition.
- (56) Zampiccoli, L. (2011). *Le management public : approches conceptuelles et enjeux de pilotage* », *Gestion et Management Publics*, vol.9 ;